

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **7/8**

LUGLIO - AGOSTO 2010 - ANNO XIX

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003

(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma

ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

L'autorizzazione paesaggistica alla luce del Codice Urbani (*)

di NICOLETTA FERRUCCI

1. La precarietà del quadro normativo di riferimento. - 2. La relazione paesaggistica come elemento centrale del procedimento autorizzatorio. - 3. Fasi e tempistica del regime ordinario del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. - 4. Una nuova prospettiva: la c.d. «autorizzazione paesaggistica semplificata».

1. - Il quadro normativo di riferimento del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nell'ambito del quale la relazione paesaggistica riveste un ruolo assolutamente centrale, evidenzia con immediatezza una situazione di preoccupante precarietà.

È una considerazione questa che purtroppo segna come infelice *leit motiv* ogni tappa di quel disorganico e caotico proliferare di norme che dal 2004 tenta di dare una veste giuridica alla tutela del paesaggio, ma che si rivela in realtà come una sorta di tela di Penelope dove la ragione dell'intervento del legislatore spesso è solo quella di disfare ciò che è stato faticosamente costruito dal legislatore precedente.

La transitorietà e la contraddittorietà che connota questa concitata stratificazione di norme e la frequente ambiguità della loro formulazione, non solo contraddice il più generale principio della certezza del diritto che dovrebbe informare l'azione del nostro legislatore, ma in un settore come quello della tutela del paesaggio, dove la delicatezza degli interessi in gioco invocherebbe viceversa una disciplina chiara e stabile, disorienta coloro che sono chiamati ad applicare quelle norme, oltre ad aprire il varco a potenziali abusi. Ed è singolare circostanza che fino ad oggi il compito di chiarire il significato ambiguo di alcune delle più importanti tessere di questo mosaico normativo sia stato tendenzialmente assunto dal Ministero per i beni e le attività culturali attraverso l'adozione dello strumento della circolare.

Dal primo gennaio 2010, dopo una reiterata serie di rinvii, è operativa la nuova disciplina dell'autorizzazione paesaggistica disegnata dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, che rivisita il dettato originario dell'art. 146 del Codice Urbani alla luce sia del principio della riviviscenza della sovranità dello Stato nella tutela del paesaggio, riaffermata con forza dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 367 del 2006 (1) e

ribadito dalla stessa Corte nella più recente sentenza 10 marzo 2010, n. 101 (2), sia della necessità di adeguare la tempistica e le modalità del procedimento di rilascio dell'autorizzazione ai principi di celerità e di semplificazione che informano più in generale il procedimento amministrativo.

L'ambito di operatività del nuovo regime autorizzatorio è limitato dalla previsione di una serie di ipotesi, espressamente e tassativamente indicate dal Codice, in cui gli interventi sui beni paesaggistici non richiedono la preventiva attivazione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione.

L'art. 149 del Codice conferma infatti la tradizionale esenzione dalla preventiva autorizzazione della trilogia di gruppi di attività già liberalizzate dalla normativa precedente e dunque: *a)* gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; *b)* gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; *c)* il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'art. 142, comma 1, lett. *g)*, purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

La stessa disposizione poi legittima il piano paesaggistico redatto a quattro mani dalla Regione e dal Ministero per i beni e le attività culturali, ad individuare aree soggette a tutela *ex art.* 142, cioè le aree corrispondenti alle categorie elencate dalla legge Galasso, nelle quali la realizzazione degli interventi può avvenire previo accertamento nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo

(*) Lo scritto riproduce, con l'introduzione della divisione in paragrafi per agevolare la lettura, il testo della relazione tenuta dall'Autrice al Seminario su *La relazione paesaggistica: una contributo alla qualità del progetto*, organizzato dall'Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e

conservatori della Provincia di Pistoia, a Pistoia il 16 aprile 2010.

(1) Corte cost. 9 novembre 2006, n. 367, in *Foro it.*, 2007, 1350.

(2) Corte cost. 17 maggio 2010, n. 101, reperibile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>.

edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale. Il piano paesaggistico, infine, alla luce della norma, può individuare aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione.

L'operatività delle esenzioni dal regime autorizzatorio ordinario contemplate dal piano paesaggistico non è peraltro immediata come quella delle esenzioni *ex lege*, ma è condizionata, ai sensi dell'art. 143, comma 5, alla approvazione *ex art.* 146, degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale dei Comuni, Province, ed enti gestori delle aree protette, conformati o adeguati al piano paesaggistico.

Il Codice Urbani, all'art. 146, comma 9, apre infine il varco alla possibilità di introdurre, in via regolamentare, procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti. In attuazione di questa disposizione, è attualmente in corso di approvazione uno schema di regolamento che prevede la definizione di procedure semplificate, in ordine a tipologie di interventi qualificabili come «di lieve entità», da realizzarsi su aree o immobili dichiarati di interesse paesaggistico, ove comportino un'alterazione dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici. Lo schema di regolamento opera su due direttrici complementari: l'individuazione di un elenco di quarantadue tipologie di interventi qualificabili come «di lieve entità»; e la definizione di una procedura più semplice nelle sue fasi e più breve, sessanta giorni anziché i centocinque o centoventi che connotano l'autorizzazione ordinaria, per il rilascio o il diniego dell'autorizzazione, cui si accompagna una semplificazione delle modalità di redazione della relazione paesaggistica.

Lo stesso progetto di regolamento prevede che con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, possano essere apportate all'elenco specificazioni, rettifiche e/o integrazioni in base a motivazioni e ad esigenze di natura strettamente tecnica.

Nella relazione che accompagna il progetto di regolamento si identifica la *ratio* sottesa alla sua elaborazione nella necessità pressante di arginare il flusso di istanze di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che per la maggior parte attengono ad interventi c.d. minori e, conseguentemente, di superare la situazione di congestione che attualmente, affligge gli uffici degli enti locali preposti al rilascio dell'autorizzazione e, a cascata, le soprintendenze, chiamate, alla luce del nuovo regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica, a rendere un parere obbligatorio su tutte le domande di autorizzazione.

Nella stessa relazione illustrativa che accompagna lo schema di regolamento sembra aprirsi la prospettiva di una nuova stagione di ulteriori cambiamenti nella disciplina paesaggistica, laddove si invoca la necessità di procedere, successivamente alla approvazione del regolamento, in via legislativa, da un lato a razionalizzare la disciplina delle autorizzazioni paesaggistiche per gli interventi non di lieve entità e, dall'altro, a specificare meglio le attività esonerate dalla previa autorizzazione paesaggistica.

2. - Da questo labirintico intreccio di norme attualmente in vigore e *in progress*, si prospetta una pluralità di regimi autorizzatori, attorno ai quali si modellano schemi diversificati di redazione della relazione paesaggistica.

Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica, in vigore, lo ripeto, dal 1° gennaio 2010, è attualmente applicabile ad ogni tipologia di intervento, ad eccezione di quelle espressamente sottratte alla necessità della preventiva

autorizzazione dall'art. 149 dello stesso Codice Urbani, si snoda attraverso una fuga di tappe scandita da una tempistica tutt'altro che celere, che a loro volta prospettano alternative procedurali che complicano ulteriormente il quadro di riferimento oltre ad introdurre un allungamento dei tempi decisionali.

Il procedimento si apre con la presentazione da parte del privato dell'istanza di autorizzazione all'esecuzione dell'opera, cui si accompagna il progetto degli interventi che si intendono intraprendere, corredato dalla prescritta documentazione, preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato.

In forza dell'art. 146, comma 3, del Codice Urbani, la individuazione della documentazione a corredo del progetto è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, che può essere aggiornato o integrato con il medesimo procedimento.

Si evidenzia immediatamente nella formulazione letterale della norma l'atecnicismo che connota il legislatore, laddove avrebbe potuto, invece di ripetere pedissequamente il dettato originario della disposizione, nella versione precedente alla emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2005, fare più correttamente riferimento a quest'ultimo provvedimento che identifica la documentazione a corredo dell'istanza nella relazione paesaggistica che deve essere presentata congiuntamente al progetto dell'intervento e alla relazione di progetto.

Le finalità, i criteri di redazione ed i contenuti della relazione paesaggistica, vengono definiti nell'allegato al decreto, ma l'art. 3 del provvedimento apre uno spazio di operatività alle Regioni, confermato dallo stesso allegato, nella conformazione del contenuto della relazione paesaggistica in funzione delle peculiarità dei valori paesaggistici da tutelare. Le Regioni, infatti, possono, alla luce della norma, sia integrare i contenuti della relazione paesaggistica, sia, previo accordo con la Direzione regionale del Ministero per i beni e le attività culturali territorialmente competente, introdurre semplificazioni ai criteri di redazione e ai contenuti della relazione paesaggistica per le diverse tipologie di intervento.

Sia il testo del decreto che quello del suo allegato esaltano enfaticamente il ruolo che i contenuti della relazione paesaggistica rivestono come base di riferimento essenziale per la verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento, ai sensi dell'art. 146, comma 5, del Codice Urbani: in questa direzione si precisa ulteriormente che la relazione paesaggistica deve contenere tutti gli elementi necessari alla verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento con riferimento ai contenuti e alle indicazioni del piano, in coerenza con le prescrizioni del Codice che impongono all'amministrazione competente ed alla soprintendenza di condurre la verifica di compatibilità paesaggistica alla luce dei contenuti e delle indicazioni del piano paesaggistico ovvero del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. La relazione deve quindi accertare: la compatibilità rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo; la congruità con i criteri di gestione dell'immobile o dell'area; la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica.

Si conferma dunque, in queste prescrizioni, il ruolo centrale che nella tutela del paesaggio riveste il piano paesaggistico, nel suo contenuto ricognitivo, prescrittivo e propositivo.

Le disposizioni dell'allegato riconoscono peraltro alla relazione anche un ambito di specifica autonomia di indagine mirata ad evidenziare, con il supporto di elaborati tecnici, le qualità dell'intervento anche per ciò che attiene al linguaggio architettonico e formale adottato in relazione al

contesto d'intervento.

L'allegato al decreto scende poi nel dettaglio della descrizione dei criteri per la redazione della relazione paesaggistica. In questa direzione si precisa che la stessa, mediante opportuna documentazione, dovrà dar conto sia dello stato dei luoghi (contesto paesaggistico e area di intervento) prima dell'esecuzione delle opere previste, sia delle caratteristiche progettuali dell'intervento, nonché rappresentare nel modo più chiaro ed esaustivo possibile lo stato dei luoghi dopo l'intervento e, dunque, indicare: lo stato attuale del bene paesaggistico interessato; gli elementi di valore paesaggistico in esso presenti e le eventuali presenze di beni culturali tutelati dalla parte II del Codice; gli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte; gli elementi di mitigazione e compensazione necessari.

I contenuti della relazione paesaggistica vengono specificati in dettaglio al punto 3 dell'allegato al decreto, che li identifica nella documentazione tecnica, che deve contenere gli elaborati di analisi dello stato attuale e gli elaborati di progetto, e negli elementi di valutazione di compatibilità paesaggistica.

Specifiche previsioni sono poi dettate dall'allegato in ordine alla documentazione che deve accompagnare le istanze di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica relative ad opere di grande impegno territoriale.

3. - Alla luce dell'art. 146 del Codice Urbani, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, dopo aver operato uno *screening* preventivo di assoggettabilità dell'intervento all'autorizzazione paesaggistica, verifica se l'istanza stessa sia corredata della documentazione sopra ricordata, provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto alle prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa, nonché dando comunicazione all'interessato medesimo dell'inizio del procedimento, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo.

Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso e alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti.

La circolare 22 gennaio 2010 del Ministero per i beni e le attività culturali ha chiarito che il parere reso dal soprintendente si estrinseca in una valutazione di merito sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato, e comporta la verifica della conformità dello stesso alle disposizioni del piano paesaggistico vigente al momento della valutazione, nonché alla disciplina indicata nell'art. 140, comma 2. Ove non sussistano parametri specifici di disciplina d'uso il soprintendente compirà le proprie valutazioni tecnico-discrezionali in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'intervento.

Decorso inutilmente il termine fissato alla soprintendenza per rendere il proprio parere in ordine all'istanza, senza che a ciò abbia provveduto, l'amministrazione competente può indire la Conferenza di servizi, di cui all'art. 14 della legge n. 241 del 1990, sopra ricordata, come modificata dall'art. 8 della legge n. 15 del 2005, alla quale il soprintendente partecipa o fa pervenire il parere scritto. La Conferenza di servizi deve, ex art. 146, comma 9, del Codice, pronunciarsi entro il termine perentorio di quindici giorni. In

ogni caso, decorsi sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione. Il parere della soprintendenza riveste natura vincolante per l'amministrazione fino all'integrazione nel piano paesaggistico delle prescrizioni d'uso relative ai beni paesaggistici, e alla positiva verifica da parte degli organi ministeriali dell'adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del piano: a partire da quel momento perderà il suo carattere di parere vincolante, mantenendo peraltro la sua natura di parere obbligatorio.

L'amministrazione, in conformità al parere reso dal soprintendente, rilascia l'autorizzazione oppure comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo che apre un *sub* procedimento ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dall'art. 6 della legge n. 15 del 2005. Quest'ultima disposizione, lo ricordo, impone nei procedimenti ad istanza di parte, al responsabile del procedimento o all'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, l'obbligo di comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Tale comunicazione interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni, o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni, è data ragione nella motivazione del provvedimento finale.

Decorso inutilmente il termine di venti giorni dalla ricezione del parere della soprintendenza, indicato all'ultimo periodo dell'ottavo comma dell'art. 146, senza che l'amministrazione si sia pronunciata, l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla Regione, che vi provvede, anche mediante un Commissario *ad acta*, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora la Regione non abbia delegato gli enti indicati al comma 6 al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e sia essa stessa inadempiente, la richiesta del rilascio in via sostitutiva è presentata al soprintendente.

L'autorizzazione paesaggistica non è immediatamente efficace, ma diventa tale decorsi trenta giorni dal suo rilascio. Viene trasmessa, senza indugio, alla soprintendenza che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla Regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trovano l'immobile o l'area sottoposti al vincolo. L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado.

Presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è istituito un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla Regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza. Ai sensi dell'art. 146, comma 4, l'autorizzazione è valida per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione.

4. - A fronte di questo complesso e indubbiamente lungo *iter* burocratico, assai più snello si presenta il procedimento semplificato di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica contemplato dal progetto di regolamento attualmente *in progress* che si applica, lo ricordo, alle opere definite «di lieve entità», elencate nell'allegato alla bozza di regolamento.

In attuazione del principio di economicità dell'azione amministrativa l'art. 4 del progetto prevede, infatti, che l'amministrazione alla quale viene presentata l'istanza di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, dopo un immediato *screening* dell'istanza ricevuta per verificare e quindi comunicare agli interessati, se l'intervento è soggetto ad autorizzazione ordinaria o semplificata, oppure se è esonerato dall'obbligo della preventiva autorizzazione, proceda ad una verifica preliminare della conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica e edilizia.

Nel caso in cui l'intervento risulti in contrasto con la disciplina urbanistica, l'amministrazione dichiara che non vi è luogo a procedere sulla domanda di autorizzazione paesaggistica e ne dà comunicazione all'interessato. In caso di esito positivo della verifica urbanistica, si procede viceversa alla verifica di compatibilità paesaggistica.

Se l'amministrazione competente esprime giudizio negativo sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento, l'istanza di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica viene direttamente respinta, senza che sia coinvolta nel procedimento la soprintendenza competente per territorio. In questo caso, però, a fronte del provvedimento negativo dell'amministrazione, l'interessato può chiedere che sia la soprintendenza a pronunciarsi sulla questione, non con un parere, ma con un provvedimento, positivo o negativo, adottato senza alcun nuovo coinvolgimento alla stessa amministrazione.

Nel caso invece in cui l'amministrazione valuti positivamente la compatibilità paesaggistica dell'intervento proposto, trasmette gli atti al soprintendente. Se anche la valutazione del soprintendente è positiva, questi esprime il suo parere vincolante al quale l'amministrazione si adegua rilasciando immediatamente l'autorizzazione, motivando *per relationem*.

Se la valutazione del soprintendente è negativa, egli rigetta direttamente l'istanza senza investire nuovamente della questione l'amministrazione. Il parere del soprinten-

dente è obbligatorio ma non vincolante se l'area interessata dall'intervento è assoggettata ad un vincolo o ad un piano che prevedano specifiche prescrizioni d'uso.

Alla luce del progetto di regolamento l'autorizzazione paesaggistica è immediatamente efficace e non trova applicazione la moratoria dei trenta giorni, che, come abbiamo visto, caratterizza il regime ordinario.

Decisamente connotate da un *imprinting* di maggiore semplicità appaiono anche le indicazioni che il progetto di regolamento offre in ordine alla redazione della relazione paesaggistica che correda l'istanza presentata ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità.

La relazione paesaggistica semplificata deve essere redatta da un professionista abilitato, secondo il modello di scheda tipo allegato al d.p.c.m. 12 dicembre 2005, o quello adottato dalle Regioni ai sensi del medesimo decreto. Viene dunque esclusa l'applicazione del decreto del 2005, fatta eccezione per la scheda, allegata al suddetto provvedimento, da utilizzare per la presentazione dell'istanza. L'ultimo comma della norma in esame prevede la presentazione dell'istanza, ove possibile, per via telematica.

Ai sensi del progetto di regolamento la relazione paesaggistica semplificata deve offrire una serie di indicazioni tra le quali: l'indicazione delle fonti normative o provvedimenti della disciplina paesaggistica; la descrizione dello stato attuale e dell'area interessata dall'intervento; l'attestazione della conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti, ovvero la documentazione della compatibilità con i valori paesaggistici; l'indicazione delle eventuali misure di inserimento paesaggistico previste; l'attestazione della conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia. Laddove l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non coincida con quella competente in materia urbanistica ed edilizia, l'istanza deve essere corredata dall'attestazione del Comune territorialmente competente di conformità dell'intervento alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie.

Quest'ultima previsione è legata alla circostanza che tra gli atti di *screening* preventivo che l'amministrazione è chiamata ad operare vi è, come abbiamo visto, la verifica preliminare, ove ne abbia la competenza, della conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica ed edilizia. □